# Ley 26.522

## Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual



**Gabriel Mariotto**
(Prólogo)

**Mariana Baranchuk - Javier Rodríguez Usé**
(Coordinadores)

# Prólogo

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual implica, al mismo tiempo, una fuerte decisión política, una creación colectiva y una materialización técnica que irrumpe en el centro mismo de la referencia mundial sobre la materia. Su condición de derecho recuperado requiere de un instrumento de divulgación que la extienda a todos y cada uno de los ciudadanos argentinos que han bregado en todos los escenarios posibles (organizaciones sindicales, ONGs, Universidades, en la calle y la plaza de la manifestación) por esa recuperación. He aquí el libro, la herramienta, la expresión de ese derecho.

Estoy en la seguridad de que este libro cumple con la demanda de poner en la palabra del pueblo todos los aspectos reglamentados por la ley con exhaustividad en su desarrollo, en tanto todos los artículos son analizados en profundidad, con las remisiones pertinentes para ampliar su estudio y profundizar con el conjunto de los argentinos el poder político que conlleva.

Cristina Fernández de Kirchner se ha constituido por la sola fuerza de su decisión en la presidenta de la libertad de expresión de la Nación; luego de reunirse con todos los representantes de la comunicación audiovisual de la Argentina, supo articular los objetivos históricos requeridos por ellos en un anteproyecto de ley que recogía, a su vez, los más prestigiosos y avanzados antecedentes de la legislación internacional en la materia.

El relato del debate que el tratamiento de la ley generó en todos los sectores de la sociedad es uno de los ejes centrales de este libro, porque han sido miles las voces que han dado como resultado una construcción colectiva de tal magnitud que se la tiene también como ejemplo de consenso trasladable al espíritu legislativo de los países modernos. Fue esa particularidad la que llevó al entonces relator de las Naciones Unidas en materia de Promoción y Protección de la Libertad de Expresión, Frank La Rue, a decir:

> Yo creo que Argentina está sentando un precedente muy importante. No sólo en el contenido de la ley, porque el proyecto original que vi es lo más avanzado que hay en el mundo en ley de telecomunicaciones, sino además en el procedimiento que se siguió, el proceso de consulta a nivel popular. Me parece que esta es una ley realmente consultada con su

pueblo. Yo no tengo ningún problema en decir que he venido a felicitar a la presidenta (Cristina) Kirchner tanto por la iniciativa de la Ley como por la posibilidad de consultarla con su pueblo. Creo que está sentando un precedente muy positivo en el mundo, en América Latina y espero que sea seguido.
(Entrevista realizada a Frank La Rue en Buenos Aires, 14 de julio de 2009)

La Argentina recuperó la democracia en 1983 luego de haber atravesado uno de los pasajes más oscuros y siniestros de su historia, tiempo en el que se gestó como herramienta y pilar de sojuzgamiento popular una Ley de Radiodifusión restrictiva, antidemocrática y al servicio del interés de los dictadores. Con la recuperación institucional, la tan proclamada Libertad de Expresión y de información, siguió siendo regulada, en lo que se refiere a la radio y la televisión, por una norma mutiladora y confinatoria, al punto de tornarlas irreconocibles: bajo una máscara de burocracia y restricciones se encorsetaban las voces hasta silenciarlas. La Libertad de Expresión con excluidos, la Libertad de Expresión limitada a las razones de mercado, la Libertad de Expresión regulada por los Servicios de Inteligencia del Estado y sus socios privados, los mismos que diseñaban el modelo económico que signara la desgracia argentina por las siguientes dos décadas.

La Libertad de Expresión y el derecho a la información constituyen el factor dinámico y esencial de la Democracia, su propia alma, al punto que no puede hablarse de Democracia si no existe Libertad de Expresión y sin las debidas garantías al derecho a la información. En términos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Libertad de Expresión es *"un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática."*[1]

Por ello era imprescindible una nueva ley que diera marco normativo a las libertades recuperadas, que incluyera y no excluyera, que ampliase las voces y no que las acallase. Los diversos remaches que se habían hecho al Decreto Ley Nº 22.285 no pudieron mutar su matriz autoritaria, su paradigma de silencios y complicidades.

1 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El eje central de este libro es precisamente ese cambio de paradigma. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es, por sobre todas las cosas, un cambio de paradigma en la comunicación, que va de la censura a la libertad y desde la información como mercancía hasta la información como derecho humano.

Este nuevo paradigma se encuentra en la propia normativa como idea fundante, según puede leerse en el propio texto:

La actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones. La explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles.
La condición de actividad de interés público importa la preservación y el desarrollo de las actividades previstas en la presente como parte de las obligaciones del Estado nacional establecidas en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional. A tal efecto, la comunicación audiovisual en cualquiera de sus soportes resulta una actividad social de interés público, en la que el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, así como los valores de la libertad de expresión.
El objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados en la presente es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación. En particular, importa la satisfacción de las necesidades de información y comunicación social de las comunidades en que los medios estén instalados y alcanzan en su área de cobertura o prestación.
(Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Nº 26.522, Articulo 2º)

Así, donde antes había restricciones afianzando la exclusión y los privilegios, la nueva ley reconoció derechos fundando inclusión, donde había voces únicas, oligopólicas, poderes fácticos escondidos entre bambalinas, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual incorporó los conceptos de pluralidad, diversidad y participación.

Como se verá, la participación comprometida es otro de los ejes de este libro: no sólo en la elaboración de un proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que fuera un fiel reflejo de los deseos y necesidades de la sociedad, sino en la participación efectiva de toda la sociedad en la comunicación.

El Decreto- Ley Nº 22.285 partía de una matriz fuertemente represiva, entendiendo la comunicación como un bien material escaso, sujeto a valores materiales y concedido esencialmente al ámbito del mercado. Frente al hecho de equiparar derechos con mercancías, la Ley 26.522 constituye una herramienta de inclusión, que reconoce la voz de quienes estaban acallados y de quienes resistían desde condiciones consideradas propias de la candestinidad, una mezcla de prepotencia y de ironía cuando hay nada menos clandestino que una emisora, con su antena como faro y su mensaje circulando por el éter, tejiendo las relaciones reales de las comunidades en las que funcionan.

Esta reconsideración de la naturaleza de la comunicación hace que tanto los sectores que no estén ya más sujetos a las razones del mero lucro como aquellos que han tomado como misión rescatar y preservar la inmensa variedad de expresiones culturales de nuestra sociedad hayan obtenido su largamente demorado reconocimiento como actores sustanciales de la comunicación.

Este libro da cuenta, asimismo, de la participación de los trabajadores de la comunicación, que no aceptaron condicionantes y que en muchos casos debieron exorcizar los discursos de la "catástrofe inminente" con los cuales se quiso invalidar el debate por la redistribución de la palabra.

Por otro lado, se analizan las nuevas funciones del sector público en la comunicación. El Estado se constituye, ya no como censor, sino como garante de la libertad de expresión y del acceso a la información. Y, en tanto Estado, asume obligaciones con respecto a esta garantía, como la de asegurar a toda la sociedad un efectivo acceso a las fuentes de información.

Otro de los ejes del nuevo marco regulatorio es la inclusión de la ciudadanía en su conjunto a la comunicación y a las nuevas tecnologías que democratizan, que igualan, que educan y que protegen. A título de ejemplo, una norma que piensa a las niñas, niños y adolescentes como algo más que sujetos pasivos de la publicidad, asegurando

> condiciones de igualdad de oportunidades para el acceso a la información, conocimientos, aptitudes y tecnologías de la información y las comunicaciones que posibiliten la superación de la brecha digital y promuevan la inserción de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la sociedad del conocimiento y el diálogo intercultural que ella reclama.

Así también las regulaciones, que dan respuesta a largos años de debates infructuosos sobre la utilización de las nuevas tecnologías, para proporcionar condiciones de accesibilidad a los ciudadanos con capacidades diferentes.

Retomando el primero de los ejes, el del debate y la participación, este libro concluye con un análisis de las experiencias y los debates en torno a la comunicación que se están dando en el mundo. Un mundo en crisis, no sólo económica, sino cultural y social. Un mundo en el que agoniza el estado del bienestar, donde las fronteras de la economía se derrumban impotentes frente al reclamo de la inclusión y donde el derecho de acceso a los bienes culturales es un reclamo cada vez más fuerte, en búsqueda de construir una nueva identidad.

Arturo Jauretche nos dice que ser es poder decir y ser escuchado; Néstor García Canclini escribió alguna vez que la identidad es una construcción que se relata; Gustavo Cirigliano indica que todo proyecto nacional necesita afianzarse en su propio relato. El legítimo reclamo de los pueblos por participar de esta construcción constituye el contexto en el que se sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Un debate siempre en debate, he ahí su vitalidad y su vigencia.

Me corresponde en esta apertura un reconocimiento justo a los autores materiales de nuestra Ley: las páginas de este libro están escritas por hombres y mujeres que con militancia, inteligencia, pasión y compromiso fueron parte del proceso y elaboración de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de la Argentina. Reconocimiento justo a un trabajo muchas veces silencioso.

Un prominente pensador de estos lares suramericanos, Paulo Freire, continúa diciéndonos:

> Mas si decir la palabra verdadera, que es trabajo, que es praxis, es transformar el mundo, decirla no es privilegio de algunos hombres, sino de-

> recho de todos los hombres. Precisamente por esto nadie puede decir la palabra verdadera solo, o decirla para los otros, en un acto de prescripción con el cual quita a los demás el derecho de decirla. Decir la palabra, referida al mundo que se ha de transformar, implica un encuentro de los hombres para esta transformación. ("La Esencia Del Diálogo", en Paulo Freire: *Pedagogía del oprimido,* México, Siglo XXI, 1977, págs. 99-109.)

Ese es el mejor de los futuros. La sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es un hito en la historia de la construcción de ciudadanía y del fortalecimiento de la democracia argentina. Asumir como sociedad el desafío enorme de renunciar a las verdades únicas que nacen de los discursos hegemónicos y animarse a imaginar un mundo distinto, plural, diverso; donde no nació aún el último hombre, ni se acabó la historia; donde no está ya todo dicho ni todo escrito. Un mundo que se puede transformar.

El pueblo argentino, fuente y destinatario real de este importantísimo avance en la democratización de la comunicación audiovisual, hace innecesario los créditos especiales para quienes sólo fuimos hombres leales a la voluntad popular y a la decisión política de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Tenemos sí un mérito adicional: hemos sabido, contra toda imposición, rescatar lo principal de nuestro derecho, tal como lo pusiera en palabras Leopoldo Marechal: *"lo esencial es romper el silencio y el agua de los grandes mutismos".*

**Gabriel Mariotto**

# Introducción

## Una Ley para la Democracia

### La Democracia necesitaba su Ley. La historia de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Mariana Baranchuk

### I. Introducción

La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, promulgada el 10 de octubre de 2009, saldó una deuda que, desde la recuperación del estado de derecho en 1983, había con nuestra sociedad: una ley de la democracia para la Democracia.

Debieron pasar 26 años de gobiernos elegidos a través del sufragio, para aunar dos voluntades: que se consolide en múltiples actores sociales la necesidad de una normativa justa e inclusiva y contar con una imprescindible y férrea decisión política para hacer frente a la oposición que el *establishment,* representado por los grupos económicos concentrados y sus representantes parlamentarios, llevarían a cabo.

La Ley 26.522 significó un paso sustancial en el camino hacia la democratización de las comunicaciones en la Argentina. Con ella se garantiza la entrada de nuevos y diversos prestadores; se pone un tope a la concentración impidiendo las prácticas monopólicas; se estimula la producción propia y la de terceros a partir de la implementación de cuotas de pantalla promoviendo así la producción de contenidos regionales; se asegura el acceso al disfrute de bienes simbólicos propios de la cultura popular; se resguardan las fuentes de trabajo; se estimula la creación de nuevos puestos laborales para los trabajadores de la comunicación y la cultura; se protegen explícitamente los derechos de niños, niñas y adolescentes; se reconoce el derecho a la comunicación con identidad de los Pueblos Originarios y se fortalecen los medios públicos sacándolos del espacio subsidiario al que las reglas del mercado habían relegado.

## II. Un largo camino...

El Dr. Raúl Alfonsín asumió la presidencia de la Nación el 10 de diciembre de 1983, poniendo fin al autoproclamado Proceso de Reorganización Nacional.

Ni bien iniciado el gobierno se intervino el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) dado que la composición establecida por el decreto-ley 22.285 resultaba incompatible con las instituciones democráticas:

> ARTÍCULO 96. — El Comité Federal de Radiodifusión (....) Su conducción será ejercida por un Directorio formado por un (1) presidente y seis (6) vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del organismo que representan (...) Los miembros de su Directorio representarán a los siguientes organismos: Comandos en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones y Asociaciones de Licenciatarios, uno (1) correspondiente a radio y el otro a televisión.
> Como órgano asesor del Directorio actuará una Comisión formada por representantes de todos los Ministerios del Gobierno Nacional y de la Secretaría de Inteligencia de Estado.

Durante los primeros años de restablecido el estado de derecho hubo varios proyectos de ley que pretendieron reemplazar la normativa de la dictadura. A mediados de los '80 Margarita Graziano en "Política o ley: debate sobre el debate", señalaba que la discusión sobre la ley de radiodifusión se había realizado sobre el articulado, en lugar de hacerlo en torno a la política y sus directrices y planteaba cuáles eran los principales ejes que deberían tenerse en cuenta si lo que se pretende es democratizar las comunicaciones. Entre ellos figuraban: promover la libre expresión del pensamiento; el derecho a informar y estar informado; la maximización de cobertura: acceso; participación ciudadana en la producción y emisión de mensajes; el fomento a la producción regional; el propiciar y articular una comunicación vinculada al desarrollo; la pluralidad de contenidos y de fuentes; la regulación de la actividad publicitaria y la regulación de la adjudicación de licencias que promuevan la pluralidad de voces al limitar la concentración mediática[1].

1 Los ejes rectores señalados constituyen en conjunto lo que por la década del '70 se dio en llamar en Latinoamérica una *PNC contenidista*.

En 1987 ingresa el proyecto del COCODE[2] (puede considerarse uno de los antecedentes de la actual Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual) al Congreso y también ingresa, entre otros, el del diputado nacional justicialista por Jujuy y dirigente de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa, FATPREN (otro de los proyectos en el cual también abreva la ley 26.522); durante el '88 se discuten las distintas propuestas en las comisiones.

Varios de estos planes surgían de iniciativas personales o de subgrupos y no respondían a una política de comunicación centralizada. Es así que legisladores del mismo partido presentaban proyectos que respondían a matrices opuestas. Ninguno de estos llegó a ser considerado en sesión plenaria de la Cámara de Diputados.

Asimismo, debido a que el otorgamiento de licencias estaba congelado, a que los equipos de transmisión se habían vuelto accesibles y a que la ley vigente impedía el acceso a la radiodifusión a todo aquel que no tuviera fines de lucro, florecieron las llamadas radios *"truchas"*[3] de las cuales un número considerable, tenían fines comunitarios.

Durante los dos gobiernos de Carlos Saúl Menem las políticas de comunicación siguieron a rajatabla los postulados neoliberales. Las múltiples modificaciones efectuadas al decreto-ley 22.285[4] tuvieron como resultado la conformación de multimedios nacionales, en una primera instancia y la concentración y extranjerización del sistema de medios en etapas sucesivas.

El Gobierno de Fernando de la Rúa terminó junto con el pedido de que se aplique el artículo 7º de la ley de la dictadura:

> ARTÍCULO 7º — Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el

2 COCODE: Consejo para la Consolidación de la Democracia. El Proyecto de ley de radiodifusión conocido como COCODE es un hito en la planificación de medios de nuestro país, abrevaba en el Proyecto RATELVE (Radio y Televisión Venezolana) y ambos habían contado con la participación activa de Margarita Graziano en su redacción (también participaron otros reconocidos referentes como el Prof. Henoch Aguiar).

3 Se entiende por "radio trucha" aquellas emisoras que funcionaron sin licencia pero en gran parte con auténtica legitimidad, dado que la legalidad la aportaba una ley proveniente de la dictadura y que el acceso a las licencias les estaba vedado por carecer de fines comerciales.

4 En referencia a las leyes 23.696 y 24.124 y los decretos 1771/91; 1062/98 y 1005/99

Poder Ejecutivo Nacional podrá establecer restricciones temporales al uso y a la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley.

Gustavo López, quien se desempeñaba como interventor del COMFER en ese momento, se niega y renuncia sin firmar el decreto.

La no aplicación de dicho artículo durante todos estos años respondió a las convicciones democráticas de los sujetos responsables de su aplicación y no a una garantía legal para la ciudadanía.

Durante el Gobierno de Eduardo Duhalde se sanciona el decreto 1214, el cual tenía por objeto permitir que los estados provinciales y municipales accedan a licencias y, de esta manera, comenzar a revertir el principio de subsidiariedad estatal.

Sin embargo, un recurso de amparo interpuesto por ARTEAR, dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en autos caratulados "Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Estado Nacional - Dto. 1214/03 s/ proceso de conocimiento". El Estado presenta un recurso extraordinario ante la Corte Suprema pero, al momento de la sanción de la nueva normativa, esta aún no se había expedido[5].

Durante el gobierno de Néstor Kirchner se llevaron a cabo diverso tipo de medidas. Entre las más destacables se encuentran la ley 26.053, por la que se permite el ingreso de las entidades sin fines de lucro a la radiodifusión (aunque con restricciones); la resolución 753-COMFER/06, por la que se le reconoce la titularidad a 126 radios comunitarias; así como el decreto 84/05 por el cual se estableció la colocación de repetidoras del canal estatal en 18 ciudades del país. El decreto 527/05, a través del cual se suspendió la contabilidad del tiempo de uso de las licencias por diez años debiera interpretarse en el contexto de la correlación de fuerzas del momento.

En 2004 se conforma la Coalición por una Radiodifusión Democrática. La misma agrupó a diversos actores como ser universidades; sindicatos de trabajadores de la comunicación; organismos de derechos humanos; movimientos sociales; movimiento cooperativo; radios comunitarias y asociaciones de radios PyMes. Muchos de estos grupos venían bregando por la necesidad de derogar la ley de radiodifusión de la dictadura desde la recuperación del estado de derecho.

La coalición elaboró en ese año los denominados *21 puntos para una radiodifusión democrática*[6], un punto por cada año de deuda con la distribución de la palabra.

Una vez comenzado el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner e impulsada por la propia Presidenta, la necesidad de contar con una ley de servicios comunicacionales de la Democracia ingresa a la agenda política. En ese sentido, se designa al licenciado Gabriel Mariotto como nuevo interventor del COMFER y se le adjudica la tarea de coordinar la tarea de los expertos que junto a él elaborarían la propuesta de ley. Este grupo, tuvo como consigna rectora la de redactar un proyecto basado en el paradigma de los derechos humanos, con eje central en el pluralismo y la diversidad.

El 1º de marzo de 2009 en el inicio de las sesiones legislativas ordinarias, la Presidente anunció que enviaría al Congreso la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, lo que constituyó un desafío para quienes aseveraban que en un año electoral de la radiodifusión no se habla.

El 18 de marzo, en el Teatro Argentino de la Plata, el Poder Ejecutivo Nacional presentó la propuesta, estableciéndose por decisión presidencial, que el proyecto sería puesto en discusión en todo el país a través de los denominados *Foros Participativos de Consulta Pública*.

Desde entonces y hasta fines de julio de 2009 se realizaron 24 Foros, los cuales tuvieron como sedes, mayoritariamente, las Universidades Pú-

5 El artículo 164 de la actual ley de Servicios de Comunicación Audiovisual deroga, entre otras cosas, el decreto 1214/03. Pero los contenidos que este postulaba están contemplados en el cuerpo de la ley 26.522, especialmente en el artículo 89 (reserva del espectro) queda garantizado la autorización para una emisora AM, una FM y una de TV abierta para cada estado provincial y para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una FM para los municipios.

6 En forma sintetizada los 21 puntos para una radiodifusión democrática abarcan lo siguiente: el derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa; el derecho a la información y la cultura. La concepción de las frecuencias radioeléctricas como patrimonio común de la humanidad; la promoción de la diversidad y el pluralismo; garantizar el acceso a los medios a la ciudadanía (Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia); la sujeción de los servicios de radiodifusión a normas antimonopólicas; el establecimiento de regulaciones que promuevan el pluralismo, respeten las incumbencias profesionales y los derechos intelectuales de los artistas y demás trabajadores de la comunicación y el espectáculo; la existencia de tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y sin fines de lucro (33% de frecuencias reservadas para este actor); establecimiento de cuotas de contenidos de producción local, nacional y propia. Así como el control de la publicidad y la regulación de los sistemas de distribución de señales; entre otras cuestiones.

blicas del País. En ellos se evaluó la propuesta oficial recogiéndose críticas y aportes para modificar el proyecto. Por otra parte, en la Web del Organismo se abrió un mail para que cualquier ciudadano a título personal o en representación de un colectivo más amplio, enviara sus sugerencias. Al finalizar este período se contó con más de 1200 aportantes (ya que cada uno de ellos propuso más de una modificación), se sistematizaron todas las propuestas, se evaluó cada una de ellas y se procedió a la reescritura de la propuesta normativa para su ingreso al Parlamento.

Por otra parte se realizaron un sinnúmero de encuentros organizados a propuesta de diversas unidades estatales y otros que surgieron por iniciativa de diversos sectores de la población, lo que fortalecía el acompañamiento de la población al cambio profundo que se avecinaba.

El 28 de junio de 2009 tuvieron lugar las elecciones legislativas, cuyo resultado no favoreció al oficialismo. Muchos creyeron ver en ello el "entierro" del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y una nueva decepción para quienes hace 26 años que trabajaban en la dirección de democratizar el sistema comunicacional del país. Otros, bregaron para que el Proyecto ingresara al Congreso antes del 10 de diciembre.

El Gobierno Nacional optó por esta segunda posibilidad.

La visita del Relator de Libertad de Expresión de la ONU, Frank La Rue significó un fuerte reconocimiento al gobierno argentino por la iniciativa:

> Yo creo que Argentina está sentando un precedente muy importante. No sólo en el contenido de la ley, porque el proyecto original que vi es lo más avanzado que hay en el mundo en ley de telecomunicaciones, sino además en el procedimiento que se siguió, el proceso de consulta a nivel popular (...) Creo que está sentando un precedente muy positivo en el mundo, en América Latina y espero que sea seguido. (14 de julio 2009- Entrevista Telam)

El 27 de agosto -día de la Radiodifusión-, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció formalmente en Casa de Gobierno el envío del Proyecto de Servicios de Comunicación Audiovisual al Parlamento Nacional. Una multitud que se había congregado en la Plaza de Mayo recorrió el trayecto que separa la sede del ejecutivo de la del legislativo.

La Secretaría Parlamentaría dispuso el giro del proyecto a las comisiones de Comunicaciones e Informática (presidida por Manuel Baladrón), Presupuesto (Gustavo Marconatto) y Libertad de Expresión (Silvana Giudice). La Comisión de Comunicaciones e Informática es designada como cabecera quedando bajo su órbita coordinar y trazar la metodología de trabajo en el análisis de la propuesta. Dicha Comisión, de acuerdo al artículo 114 bis del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y conforme lo acordado en la reunión conjunta con las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión, realizada el día 03 de septiembre de 2009, dispuso la convocatoria a una Audiencia Pública[7].

Entre el martes 8 y el viernes 11 de septiembre se realizaron las audiencias en el Auditorium de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, la oposición en diputados desconoció la representatividad de quienes se acercaron a las mismas y no asistieron. Sin embargo, e inaugurando una práctica que continuaría durante todo el transcurso del debate parlamentario, sus argumentaciones en lugar de darlas donde institucionalmente correspondía, las dieron frente a los medios, en este primer momento en la propia puerta del anexo.

Días después en sesión de las comisiones de: Comunicaciones e Informática, Presupuesto y Hacienda, y Libertad de Expresión se firmó el dictamen. Aproximadamente 20 modificaciones fueron hechas al proyecto presentado por el Ejecutivo, con el fin de incluir las propuestas del arco opositor de centro izquierda, el único dispuesto a realizar aportes concretos.

El 16 de septiembre llegó al recinto de la Cámara Baja y luego de una prolongada reunión en la que el resto de la oposición parlamentaria rehuyó al debate se aprobó en general por 147 votos a favor, 3 en contra y una abstención. El Diputado Agustín Rossi, jefe de la bancada oficialista citó a Scalabrini Ortiz para cerrar su exposición:*"Todo lo que no se legisla explícita y taxativamente a favor del más débil queda implícitamente legislado a favor del más fuerte"*.

7 Las Audiencias tenían el objeto de considerar el expediente "0022-PE-09. Mensaje Nº 1139 y proyecto de ley del 27 de agosto de 2009 sobre Regulación de los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito del territorio de la República Argentina. (Comunicaciones e Informática/Presupuesto y Hacienda/Libertad de Expresión)"; y los expedientes: 0016-D-08 (4369-D-2006, reproducido) (T.P. Nº 1) Giudici; 0861-D-09 (T.P. Nº 12) Cortina; 2023-D-08 (T.P. Nº 39) Alcuaz, Linares, Peralta y Morán; 6767-D-08 (T.P. Nº 178) Vázquez de Tabernise, Sylvestre Begnis y Morgado; 4168-D-09 (T.P. Nº 105) Bonasso y 4232-D-09 Lozano.

El lunes 21 ingresó al Senado de la Nación y fue girado a cuatro comisiones: Sistemas y Medios de Comunicación; Presupuesto y Hacienda; Asuntos Constitucionales e Industria y Comercio las que resolvieron realizar otra serie de audiencias pero, en este caso, con invitados especiales. El 2 de octubre, el oficialismo logra la firma del dictamen que permitió establecer para el viernes 9 de octubre la sesión especial donde se trataría el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Ese día, con presencia restringida de invitados y el Ing. Julio Cleto Cobos, Vicepresidente de la Nación en ejercicio y líder opositor presidiendo la sesión, dio comienzo el debate en la Cámara de Senadores.

En la madrugada del día 10, por 44 votos a favor y 24 en contra fue aprobada la ley en general. Antes de que dieran las 6 de la mañana se aprobó en particular... Y el amanecer fue una fiesta para los miles de personas que desde las 18hs aguardaban en la calle.

Una de las principales lastres de la dictadura y de las políticas neoliberales de los '90 había llegado a su fin...

## III. La reacción opositora

Los grupos concentrados y sus representantes parlamentarios no se quedaron atrás, no resignaron sus intereses apegándose a la legalidad que suelen declamar. Lo que perdieron en el terreno de lo político intentaron recuperarlo en el plano judicial. Y siguiendo la misma estrategia de judicialización de la protesta de los excluidos, resolvieron judicializar la política.

En el marco de la defensa a ultranza de los negocios de los grupos concentrados, la oposición al gobierno nacional se transparentó como vocera de dichos intereses, delegando en uno de los poderes del Estado las decisiones que le corresponden a los otros dos.

El diputado nacional Enrique Thomas se presentó ante el Juzgado Federal de Mendoza, a cargo de la jueza Olga Pura de Arrabal[8] quien suspendió la aplicación y los actos de ejecución de la Ley 26.522. Dicha medida cautelar fue apelada, pero la sala "A" de la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza (Jueces: Otilio Roque Romano[9]; Alfredo López Cutiñio y Julio Demetrio Petra Fernández[10]) confirmó la medida cautelar y el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia, quien, aceptó tramitar el recurso extraordinario presentado por el ex Procurador General del Tesoro, Joaquín Da Rocha, contra la medida cautelar de la justicia mendocina.

Los ministros, por unanimidad, dieron curso favorable a la tramitación del planteo del gobierno y lo remitieron al Procurador General de la Nación, Esteban Righi, para que emita su dictamen. La Corte el 15 de junio y en concordancia con lo dictaminado por el Dr. Righi declara procedente el recurso extraordinario y revoca la sentencia. Uno de los considerandos más potentes para tomar esta decisión dice:

> "De lo expuesto surge que un legislador no tendría legitimación activa cuando lo que se trae a consideración de un tribunal de justicia es la reedición de un debate que ha perdido en el seno del Poder legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas...."

y sostiene que una de las misiones de la justicia es la de mantenerse en la órbita de su jurisdicción sin inmiscuirse en las funciones que son incumbencia de los otros poderes.

En Salta, otra causa ingresa en el Juzgado Federal Nº 2 a cargo del juez Miguel Antonio Medina[11], la cual suspende la aplicación y efectos de los artículos 45, 62, 63, 64, 65 y 161 de la ley 26.522 en el ámbito de la pro-

8 La jueza Pura Arrabal cuenta con el antecedente de haber hecho lugar a un recurso de amparo presentado por Jorge Estornel, socio de Vila-Manzano y uno de los dueños de Supercanal SA impidiendo la instalación de una repetidora de canal 7 en San Rafael.

9 Otilio Romano actualmente suspendido por el Consejo de la Magistratura de la Nación y en proceso de juicio político ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por mal desempeño y "haber resultado funcional al plan represivo montado por las Fuerzas Armadas y de seguridad en el marco del terrorismo de Estado durante el período 1975-1983 en la provincia de Mendoza", Asimismo, se encuentra procesado por el juez federal mendocino Walter Bento en una causa por crímenes de lesa humanidad en esta provincia.

10 Alfredo López Cutiñio y Julio Demetrio Petra Fernández tienen pedido de juicio político desde 2008 ante el Consejo de la Magistratura "El pedido se funda en el mal desempeño en que han incurrido los denunciados al dejar sin efecto las prisiones preventivas o dictar falta de mérito a militares y policías procesados por la comisión de delitos de lesa humanidad durante el Terrorismo de Estado". (Cuyo Noticias; 15 de diciembre de 2008. En: www.cuyonoticias.com.ar)

11 El Comité de Defensa del Consumidor -CODELCO- se presentó ante el Juzgado Federal Nº 2 de la Provincia de Salta. El Juez Medina tiene una denuncia en el Consejo de la Magistratura por paralizar la causa que investiga la desaparición del ex gobernador Miguel Ragone ocurrida el 11 de marzo de 1976.

vincia de Salta. El artículo 45 impide la formación de monopolios o de posicionamientos dominantes del mercado; el 62 aborda la autorización de redes subsumiéndola a la resolución de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y con los límites que la misma fija; mientras que el artículo 63 pone un tope al tiempo de emisión en red y su relación con la contratación de publicidad. Por su parte el 64 excluye de las limitaciones anteriormente referidas a los servicios de titularidad del Estado Nacional, provincial, los universitarios y los de Pueblos Originarios. Con la suspensión del artículo 65 evita el establecimiento de las diversas cuotas de pantalla y por último también suspende el ya referido artículo 161.

Hasta ahí, se privó al pueblo de Salta de todos aquellos aspectos de la ley que incentivaban la producción de contenidos regionales, impedían la concentración estimulando el ingreso de nuevas voces. Posteriormente, y en el mismo juzgado ingresa una nueva causa, y el Juez Medina dictó una medida cautelar esta vez impidiendo la aplicación total de la ley 26.522.

Asimismo, y en relación a la medida cautelar anterior, se presentó un recurso de *Amicus Curiae*[12] a través del cual múltiples representantes del mundo académico, de organismos de derechos humanos; del sector de los trabajadores de la cultura y la comunicación, de los medios comunitarios y pymes, pusieron en consideración argumentos que establecen que la ley 26.522 se adecua a los estándares internacionales vigentes en materia de libertad de expresión y derecho a la información.

La Cámara salteña esperó, dado que lo resuelto por la Cámara mendocina ya había llegado a la Corte Suprema, que esta se expida. Una vez que el Tribunal Superior revocó la sentencia de la Cámara ratificando la vigencia de la ley 26.522, la Cámara salteña lo hizo en el mismo sentido.

El Grupo Clarín se presentó ante el Juzgado a cargo del juez José Edmundo Carbone[13], logrando una medida cautelar que suspendió la aplicación de los artículos 41 y 161 de la ley 26.522. El artículo 41 plantea la intransferibilidad de las licencias y establece las condiciones de excepción en las cuales se autoriza y en qué particulares condiciones. Por su parte el artículo 161 es el que refiere a los plazos para la adecuación a la norma.

El 14 de mayo de 2010, la Sala I de la Cámara Civil y Comercial Federal[14] dispuso mantener suspendido el artículo 161 y revocar la suspensión del 41. El Estado Nacional interpuso entonces, un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia y el 5 de octubre de 2010 esta lo desestimó. Los considerandos para esta decisión, al entender de la Corte, se fundamentan en que esta medida cautelar es sustancialmente diferente a la resuelta en el caso mendocino[15], que en este caso se limita al actor y que *"no afecta de ningún modo la aplicación general de la ley"* por lo que no se advierte gravedad institucional y considera conveniente que se fije un límite razonable para la vigencia de la medida cautelar habilitando al Estado Nacional a que promueva la fijación de un plazo.

## IV. Situaciones presentes, perspectivas que comienzan

La ley está vigente, ha sido reglamentada a través del Decreto 1225/2010; mientras que otras reglamentaciones de la AFSCA van señalando los tiempos y especificidades en que los regulados deben adaptarse a la nueva normativa.

Los grupos concentrados continúan con su estrategia de dilatar los tiempos a través del recurso judicial, como lo fue en el caso del ordenamiento de las grillas de producción[16] y otros que surgieron o podrán surgir, debido a que la maniobra elegida es ganar tiempo, desgastar mediaticamente, aplazar los resultados visibles de la nueva normativa. Es coherente, se trata de empresas periodísticas que han sabido beneficiarse de políticas que les fueron funcionales y que se sentían cómodas con el debilitamiento regulatorio del Estado.

12 El objeto de presentaciones de este tipo consiste en que terceros ajenos a una disputa judicial puedan expresar sus opiniones en torno a la materia, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial.

13 El Juez Carbone fue empleado del Ministerio del Interior durante los gobiernos de la autoproclamada "Revolución Argentina" (Onganía, Levingston y Lanusse), primero como asesor de gabinete y después como director general de Asuntos Jurídicos. Asimismo, durante la última dictadura militar se desempeñó como vocal secretario de la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales. Ya en democracia quiso prohibir la exhibición de la película La última tentación de Cristo, de Martín Scorsese, lo que le valió las críticas de ADEPA y el pedido de juicio político por parte de, entre otros, Alfredo Bravo y Elisa Carrió.

14 Camaristas María Susana Najurieta y Francisco de las Carreras -la medida no fue suscripta por el Dr. Martín Farrel-

15 T.117.XLVI. "Thomas, Enrique c/ Estado Nacional s/ amparo

16 El ordenamiento de la grilla de producción se estableció mediante la resolución 296/10 de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

La ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual sienta las bases de un nuevo paradigma en materia comunicacional: de una plataforma que piensa al sistema mediático desde una lógica mercantil a otra que piensa la comunicación como bien social.

Ahora la ciudadanía sabe quién es el que emite y desde que lugar.

Ahora el Estado cuenta con el instrumento para garantizar que haya cada vez más y diferentes voces que traigan nuevas agendas, nuevas estéticas, nuevas miradas. Otra cercanía con las audiencias, mayores fuentes de trabajo para el área de la comunicación y la cultura, fortalecimiento de los medios públicos.

La batalla cultural, la batalla por el sentido (o por los sentidos) es la batalla por el derecho a la palabra y si bien una ley no transforma la realidad por sí sola, constituye la base imprescindible para que el derecho humano a la comunicación sea un pilar en la lucha por avanzar hacia una Democracia con justicia social plena.

## Bibliografía y documentos consultados

Cuyo Noticias; 15 de diciembre de 2008. En: www.cuyonoticias.com.ar

Decreto 1771/91

Decreto 1062/98

Decreto 1005/99

Decreto 1214/03

Decreto 84/05

Decreto 527/04

Graziano, M. (1986); *"Política o Ley: debate sobre el debate"*, en Revista Espacios, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Ley 22.285

Ley 23.696

Ley 24.124

Ley 26.053

Ley 26.522

Martínez, Diego Página 12; 31 de enero 2010

Resolución 753-COMFER/06

TELAM, Entrevista a Frank La Rue; 14 de julio 2009